

Lettre de l'OFCE

Observations et diagnostics
économiques

n° 228

Mardi 7 janvier 2003

LA GARDE DES JEUNES ENFANTS : AFFAIRE DE FEMMES OU AFFAIRE D'ÉTAT ?

Hélène PÉRIVIER

Département des études

En France, plus de 750 000 enfants naissent chaque année. Si l'école maternelle les accueille à partir de 3 ans, le problème de la garde des enfants plus jeunes reste entier¹. Après la guerre, la prédominance du modèle « familialiste », symbolisé par l'homme au travail et la femme au foyer, évinçait de *facto* tout dilemme sur ce point. L'aide publique consistait à favoriser les familles mono-actives (allocation salaire unique...). À partir des années 1960, l'irrésistible progression de l'activité féminine à plein temps (qui est une spécificité française) a mis à mal ce modèle traditionnel, soulevant ainsi la question : qui doit garder le jeune enfant ?

Qui doit garder l'enfant ?

Les discours politiques se sont orientés vers l'aide à la conciliation entre vie familiale et professionnelle. Cet « arbitrage » est encore aujourd'hui considéré comme une problématique exclusivement réservée aux femmes. Le domaine du travail est encore souvent considéré comme relevant des compétences des hommes, tandis que la sphère familiale concerne principalement les femmes, comme si coexistaient des *hommes sans famille* et des *femmes inactives* (Le sexe du travail, 1984). Les pouvoirs publics ont mis en place des mesures visant à faciliter le travail des femmes et ont développé les possibilités d'accueil des jeunes enfants. Dans un premier temps, l'accent a porté sur l'offre d'équipements et services : crèches collectives, familiales, parentales, haltes-garderies (encadré).

1. Certes 35 % des enfants de 2 ans étaient scolarisés en 1998, mais ce chiffre a plutôt tendance à stagner voire à régresser (DREES, 2000). En outre, l'école maternelle fermant autour de 16h30, elle ne résout que partiellement le problème.

2. Dans les pays scandinaves, le choix des modes de garde est plus faible, mais le taux de couverture est beaucoup plus important qu'en France (DREES, 2000).

3. <http://www.recherche.sante.gouv.fr>

Le milieu des années 1980 marque la fin de l'hégémonie de ce type de structures et le développement de modes de garde individuels : encouragement à l'emploi d'une personne à domicile (AGED, allocation de garde d'enfant à domicile), d'une assistante maternelle à l'extérieur (AFEAMA, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) ou retrait du marché du travail d'un des deux parents (APE, allocation parentale d'éducation). Ce mouvement s'est poursuivi dans les années 1990. De ce fait, la proportion d'enfants accueillis en crèche stagne, alors que l'accueil individuel concerne un nombre croissant d'enfants (CNAF, 2002).

Le dispositif actuel d'aide à la garde du jeune enfant comprend de multiples mesures nationales et locales. Les services offerts tentent, autant que faire se peut, de prendre en compte le développement de l'enfant. Bien qu'essentiel, l'aspect qualitatif de la garde d'enfant ne fait pas ici l'objet d'une analyse approfondie. Le système français est l'un des plus généreux d'Europe et offre aux parents une grande diversité de modes d'accueil. Cependant, il n'est pas parfait pour autant. Il ne permet pas de couvrir l'ensemble des besoins de la population². Les diverses possibilités ne sont pas accessibles à toutes les familles. De plus, la superposition successive des aides ont rendu ce système complexe. Ses effets redistributifs et son impact sur l'accès à l'emploi des femmes sont mal connus. Le nouveau gouvernement propose de modifier l'intervention publique. Les modalités exactes de ces changements, encore imprécises, doivent être discutées lors de la prochaine conférence sur la famille au printemps 2003. Des groupes de travail ont été mis en place et les déclarations du Ministre délégué à la Famille, Christian Jacob, donnent une idée de la direction choisie³.

Le système actuel permet-il de couvrir les besoins ? Est-il efficace et équitable ? Va-t-il dans le sens d'une plus grande égalité sur le marché du travail entre hommes et femmes ? Autant de questions auxquelles il faut répondre pour éclairer le débat et évaluer l'intérêt des propositions de réforme.

Que souhaitent les familles ?

En 2002, la France comptait 2,21 millions d'enfants de moins de 3 ans. Le graphique donne leur répartition selon le mode de garde adopté par les parents. 36 % sont gardés hors du système d'accueil organisé, soit par un membre de la famille (pour les trois-quarts), soit par un mode de garde informel non déclaré ; 9 % sont gardés en crèche ; 19 % par une assistante maternelle et 1,5 % par une employée à domicile. Ces observations reflètent-elles les désirs des parents ? Il est difficile de connaître les préférences des familles. Certains modes de garde sont jugés préférables du point de vue du développement de l'enfant et du point de vue financier (la crèche), d'autres sont jugés plus pratiques (garde à domicile).

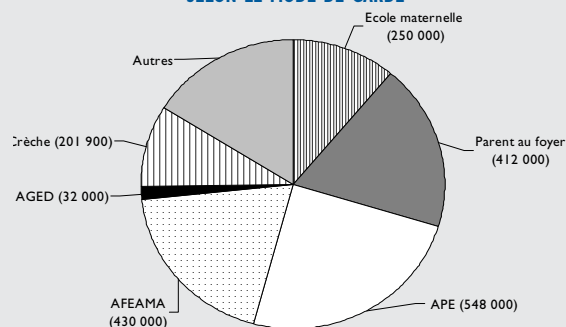
Quoi qu'il en soit, il existe manifestement un décalage entre ce que souhaitent les parents et ce qu'ils obtiennent (tableau 1). Globalement, 43 % d'entre eux n'ont pas accès au mode de garde désiré. Cette proportion a tendance à augmenter depuis 15 ans. La crèche et la garde à domicile génèrent un fort taux de satisfaction (pour des raisons différentes) et présentent une insuffisance de l'offre relativement à la demande. Pour la première, c'est le nombre de places disponibles qui est en cause, alors que pour la seconde c'est la contrainte financière qui pèse sur les parents. Enfin, le mode de garde le plus contesté est la nourrice non agréée : moins d'une personne sur cinq qui y fait appel en est satisfaite. L'absence de solutions alternatives explique ce « choix » des familles. Le nombre de places en crèche s'avère donc insuffisant et les solutions individuelles préférées (garde à domicile) ne sont pas accessibles à toutes les familles.

Ralentissement de l'investissement public et disparités géographiques

Malgré les efforts récents, non seulement la répartition géographique des structures d'accueil collectif des jeunes enfants est très inégale, mais, de plus, la pénurie des places persiste sur l'ensemble du territoire. À partir des années 1980, les coûts de construction et de fonctionnement des crèches ont été jugés trop importants par les pouvoirs publics. La décentralisation amorcée en 1983 a permis à l'Etat de transférer cette responsabilité sur les communes, mais les collectivités locales n'ont pas été dotées des moyens adéquats pour répondre aux besoins des familles. Certes les caisses d'allocations familiales (CAF) participent à l'investissement en structures collectives ainsi qu'à leurs dépenses de fonctionnement : les contrats-enfance⁴ instaurés en 1988 permettent de promouvoir auprès des communes la politique de développement des équipements d'accueil de la petite enfance ; ils sont signés pour une durée de 3 à 5 ans après évaluation des besoins. Néanmoins, 30 % des dépenses restent à la charge des collectivités locales (tableau 2) ; seules les communes suffisamment riches peuvent ainsi s'équiper. Le manque de moyens et de dynamisme des municipalités ont conduit à un sous-investissement local (Commaille 1993, Jensen et Sineau, 1997). Le mouvement de décentralisation a donc fortement contribué à cette inégale répartition géographique des possibilités d'accueil collectif.

4. Initialement : contrats-crèche créés en 1983.

GRAPHIQUE : RÉPARTITION DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS SELON LE MODE DE GARDE



23 900 enfants scolarisés sont également gardés par une assistante maternelle : ils ont été comptabilisés uniquement dans «école maternelle».

«Autres» comprend la garde par un autre membre de la famille (qui n'est pas l'un des deux parents), ainsi que la garde informelle non déclarée.

Source : Données extraites du projet de rapport réalisé à la demande du Haut Conseil à la population et à la famille : Frédérique Leprince, Accueil des jeunes enfants en France, juin 2002.

Actuellement, ces établissements sont principalement implantés dans les zones urbaines. Le taux d'équipement (qui tient compte de l'effet de structure lié aux différences de densité de population) montre que les agglomérations sont mieux équipées que les zones rurales. Ce taux est de 6,3 places pour 100 enfants de moins de 3 ans sur l'ensemble du territoire ; de 18,9 en Ile de France (23,9 à Paris) et moins de 2 en Charente-Maritime. Sept départements offrent plus de 10 places pour 100 enfants et douze en offrent moins de 2.

Ce phénomène est accentué par l'explosion des coûts de fonctionnement de ces établissements collectifs, due au développement des normes strictes imposées (tableau 2 et encadré). Le personnel doit être qualifié et suffisamment nombreux pour assurer la garde des enfants en toute sécurité (décret du 1^{er} août 2000). En outre, toute création de crèche doit s'accompagner d'un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement et le bien-être des enfants. Les établissements sont devenus les lieux les mieux équipés pour assurer la sécurité et l'éveil des tout-petits.

Depuis les années 1990, la croissance des places offertes en crèches collectives et familiales s'est fortement ralentie : 5 000 places supplémentaires étaient en moyenne créées chaque année sur la période 1985-1996 ; ce chiffre tombe à 1 500 entre 1996 et 1999 (DREES, 2000). La même tendance est observée pour les crèches familiales, ce mouvement étant plus particulièrement dû à la croissance du nombre d'assistantes maternelles libérales encouragée par la création de l'AFEAMA.

TABEAU 1 : PRÉFÉRENCES DES PARENTS CONCERNANT LES DIFFÉRENTS MODES DE GARDE EN 1997

En %

Mode de garde	Bien-être de l'enfant	Le moins pratique	Insatisfaction vis-à-vis de l'offre
Crèche	31	38	58
Garde à domicile	14	8,4	66
Assistante maternelle	26	7,2	27
Grands-parents	27	21,5	26
Nourrice non agréée	1,8	23	28

Lecture du tableau : 31 % des parents interrogés considèrent la crèche comme le mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant ; 38 % le jugent comme étant le moins pratique ; 58 % des parents qui le considèrent comme le plus satisfaisant de façon générale n'y ont pas eu accès. Source : Enquête CREDOC «Conditions de vie et aspirations des Français», collection des Rapports, n° 191, 1998.

TABEAU 2 : Coût de fonctionnement des structures collectives d'accueil

	Crèche collective	Crèche familiale	Crèche parentale	Halte-garderie
Prix de revient journalier par enfant	55 €	45 €	37 €	51 €
Participation des familles	28 %	29 %	37 %	28 %
Participation des CAF*	30 %	28 %	24 %	16 %
Participation des collectivités locales	36 %	41 %	14 %	47 %
Autres	6 %	2 %	25 %	9 %

* La participation moyenne de la CAF est donnée hors contrat-enfance. Si la structure est inscrite dans un contrat-enfance, le coût pour les collectivités locales est alors pris en charge par la CAF à hauteur de 50 à 70 %. Pour la crèche parentale, il n'est pas tenu compte de la participation en temps des parents qui, de ce fait, renoncent à une partie de leur salaire.
Source : Guide pour la création de lieux d'accueil des jeunes enfants, Ministère délégué à la Famille et à l'Enfance, Observatoire de la CNAF, 2001.

Afin de limiter la disparité géographique, les communes ayant un faible budget ont pu se regrouper sous un contrat intercommunal à partir de 1996. Ainsi la moitié des contrats-enfance en 1998 concernait des communes de moins de 5 000 habitants. De plus, en 2000, un plan de soutien exceptionnel FIPE (Fonds d'investissement à la petite enfance) d'un peu moins de 230 millions d'euros a été lancé pour accélérer le développement de ces structures d'accueil⁵. Les aides au fonctionnement dépendent du type d'établissement (tableau 2). Au total, en 2000, les CAF participent à hauteur d'environ 915 millions d'euros à l'investissement en équipements collectifs, ainsi qu'à leurs dépenses de fonctionnement. Le succès rencontré par le FIPE indique la pertinence de l'outil proposé aux collectivités (et aux associations) plutôt réticentes à ce type d'investissement⁶. Le fonds a donc été reconduit lors de la conférence sur la famille du 11 juin 2001, pour le même montant. Malgré ces efforts, la tendance à l'individualisation des modes de garde se poursuit.

Les conséquences de l'individualisation des modes de garde

Durant les vingt dernières années, les orientations publiques ont substitué des aides aux modes de garde individuels à une partie de l'investissement en structures collectives. Tous les ménages, quelles que soient leurs ressources, ont accès aux aides financières couvrant une partie du coût de la garde individuelle⁷ (sauf l'APJE, allocation pour jeune enfant). En 2001, plus d'un million de familles bénéficiaient de l'une de ces aides, pour une dépense totale d'environ 4,6 milliards d'euros.

5. Pour les crèches collectives, le montant de l'aide accordée aux communes est de 80 % des dépenses, dans la limite de 6 100 euros par place ayant fait l'objet de travaux. Pour les crèches familiales, l'aide est accordée par assistante maternelle et non par place d'accueil.

6. Le bilan des engagements du FIPE 2001 sont positifs. La CNAF a financé 1 603 projets correspondant à 34 666 places (en création ou aménagement).

7. Le montant de l'aide, en revanche, varie selon les ressources.

Leur répartition géographique est liée d'une part à la pénurie des places en crèche, d'autre part au type de population qu'elles concernent. Dans les zones urbaines, où les places en crèche sont relativement nombreuses, la garde à domicile s'est particulièrement développée. Accessible aux familles aisées, elle présente plus de souplesse de fonctionnement pour les parents (pour les horaires d'accueil). En zone rurale, l'assistante maternelle et l'APE sont venues combler une partie de la demande insatisfaite par les crèches ; le recours à des aides informelles et gratuites (amis, parents) y est également plus important. Les familles modestes ne peuvent s'appuyer que sur des modes de garde collectifs ou informels. De plus, les collectivités locales offrent, en fonction de leurs possibilités financières, des aides annexes selon le mode de garde choisi, accentuant ainsi l'inégalité de traitement des parents selon leur lieu d'habitation et selon le type de garde auquel ils ont accès. Par exemple, la Mairie de Paris offre sans condition de ressources une aide de 382 euros par mois pour toutes les familles bénéficiant de l'AGED. Aux inégalités spatiales se sont donc ajoutées des inégalités sociales.

L'emploi d'une personne à domicile reste le mode de garde le plus cher pour les parents (autour de 1 200 euros par mois pour 1 enfant, tableau 3)⁸. Il apparaît très nettement que l'AGED s'adresse aux ménages aisés. Le revenu médian des bénéficiaires de l'AGED est de 69 000 euros en 1999⁹, soit plus du double de celui des familles bénéficiaires de l'AFEAMA et trois fois plus que celui des familles ayant recours à la crèche et des ménages ayant opté pour l'APE. La crèche constitue le mode de garde le moins cher pour les familles modestes, le prix d'une place étant très progressif avec le revenu des parents : de 62 euros au minimum (pour un RMI) à 522 euros par mois à partir de 5 SMIC, alors que le coût d'une place chez une assistante maternelle est relativement stable avec les ressources de la famille (entre 386 et 407 euros par mois). De ce fait, à partir d'un certain niveau de revenu, l'emploi d'une assistante maternelle extérieure devient plus intéressant financièrement. *A priori*, il n'est pas anormal que les familles les plus riches disposent d'une solution plus adaptée à leurs besoins tant que l'aide publique qui leur est accordée reste inférieure à celle des autres modes de garde, ce qui est le cas (voir les taux de prise en charge par la collectivité, tableau 2). Cependant, le prix élevé de l'emploi d'une personne à domicile et la tarification quasi-forfaitaire des services d'une assistante maternelle vont à l'encontre du principe de libre choix : les deux-tiers des parents qui auraient souhaité une garde à domicile n'ont pu y avoir recours (CREDOC). Les ménages les plus pauvres ne peuvent choisir qu'entre crèche ou retrait du marché du travail. Enfin, si l'AGED est plus faible que les autres aides, le taux de prise en charge du coût de la garde de l'enfant augmente avec les ressources du ménage (jusqu'au plafond de réduction d'impôt de 6 900 euros). Cette progression est due à l'avantage fiscal associé à l'emploi d'une personne à domicile, dont seules les familles imposables peuvent bénéficier. Soulignons que la réduction

8. Pour les parents ayant deux enfants âgés de moins de 6 ans, la garde à domicile devient moins coûteuse. En outre, elle peut être partagée par deux familles. Elles emploient alors une seule personne pour garder les enfants des deux foyers. Le coût pour les parents est réduit presque de moitié.

9. Seul un quart des bénéficiaires a des ressources inférieures à 50 000 euros.

d'impôt offerte dans le cadre de la déduction de frais de garde d'enfant (crèche et assistante maternelle) est, en comparaison, ridicule. Le but est d'encourager les familles à déclarer leur employé de maison. Si cet argument est acceptable dans une certaine mesure, il ne l'est plus du tout pour ce qui concerne le relèvement du plafond à 10 000 euros par an pour les bénéficiaires de l'AGED, annoncé pour 2003. Cette mesure va sans conteste profiter aux familles les plus aisées et n'aura pas d'effet supplémentaire sur le travail non déclaré. La réduction du coût de l'emploi d'une personne à domicile pourra atteindre 130 euros par mois pour les niveaux de revenu profitant à plein du plafond de réduction d'impôt (autour de 5 SMIC). Cette orientation est cohérente avec la volonté affichée du gouvernement de réduire le caractère redistributif de la politique familiale pour la centrer vers la prise en charge du coût de l'enfant, ce dernier augmentant avec le revenu des parents. L'investissement public en infrastructures collectives, seule composante progressive du système d'aide, n'est pas prioritaire : aucune décision de renouvellement du FIPE n'a été prise à ce jour.

Quels effets sur l'emploi des femmes ?

Cette tendance française au développement massif des modes de gardes individuels, aux dépens des modes collectifs, n'est pas sans conséquence sur l'emploi des femmes. De façon générale, les aides qui consistent à couvrir le coût de la garde d'enfant favorisent la bi-activité des couples. Concernant l'AGED, cette bi-activité est exigée par les critères d'éligibilité¹⁰. Pour les crèches, sans être véritablement inscrite comme règle stricte, les commissions d'attribution des places considèrent les couples bi-actifs et les familles mono-parentales prioritaires (sauf dans le cas de difficultés familiales, sociales et financières graves). Rien n'est stipulé en termes d'activité dans l'attribution de l'AFEAMA ; cependant, ce sont principalement les couples bi-actifs qui utilisent cette aide (mais rien n'empêche un couple ayant les revenus suffisants de choisir la mono-activité tout en payant une assistante maternelle). Par ailleurs, toutes les réductions d'impôt associées aux frais de garde ne sont ouvertes qu'aux parents bi-actifs.

Le dispositif d'aide à la garde d'enfant prévoit également pour les parents des possibilités d'ajustements temporels : le temps partiel et les congés parentaux, rémunérés (APE) ou non. Outre la diversification des modes de garde, ces solutions visaient également à résorber une partie du chômage de masse des années 1980 : d'une part en créant des emplois de garde d'enfant (presque exclusivement féminins), d'autre part en incitant un des parents à se retirer du marché du travail (le plus souvent la mère). Faire d'une pierre deux coups en matière d'emploi et d'aide aux familles est rarement favorable à l'activité des femmes.

Les congés parentaux sont majoritairement pris par les mères pour des raisons culturelles et sociologiques qui font d'elles le parent le plus compétent pour s'occuper du jeune enfant¹¹. Sur ce point, la sémantique est révélatrice : on parle toujours « d'assistante maternelle », « d'école maternelle ».

10. Une AGED à taux réduit peut être cumulée avec une APE à taux partiel.

11. 67,4 % des personnes interrogées répondent qu'il est préférable que ce soit la mère qui prenne le congé parental, contre 1,1 % pour le père et 30,8 % pour le parent ayant le plus faible salaire (CREDOC, 1997).

TABEAU 3 : COMPARATIF DES COÛTS ET DES AIDES ASSOCIÉS AUX PRINCIPAUX MODES DE GARDE : GARDE À DOMICILE, ASSISTANTE MATERNELLE ET CRÈCHE

Revenu annuel	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	5 SMIC
Coût mensuel pour la famille en €				
AGED 1	1 251	1 251	1 203	1 135
AGED 2	1 251	1 251	1 251	1 006
AFEAMA	386	428	407	407
Crèche	76	178	217	522
Montant mensuel de l'aide (hors réduction d'impôt) en €				
AGED	516	516	516	344
AFEAMA	645	603	576	576
Crèche	1 024	922	835	530
Montant mensuel de la réduction d'impôt en €				
AGED 1	0	0	48	287
AGED 2	0	0	48	416
AFEAMA 1 et 2	0	0	48	48
Crèche	0	0	48	48
Taux de prise en charge par la collectivité				
AGED 1	29 %	29 %	32 %	36 %
AGED 2	29 %	29 %	32 %	57 %
AFEAMA	63 %	59 %	60 %	60 %
Crèche	93 %	84 %	80 %	53 %
Coût total mensuel par enfant en €				
AGED	1 767			
AFEAMA	1 031			
Crèche	1 100			
Coût avec PAJE et suppression des réductions d'impôt* en €				
Emploi à domicile	1 317			
Assistance maternelle	581			
Crèche	650			

* Le coût de la garde avec la PAJE est calculé en déduisant du coût total de chaque mode de garde le montant forfaitaire de l'allocation.

Ménage type : un couple bi-actif ayant 1 enfant de moins de 3 ans à charge.

Hypothèse concernant l'AGED : la personne est employée à temps plein 10 heures par jour (5,5 heures de travail effectif et 4,5 heures de présence responsable), soit 184 heures mensuelles payées au taux horaire brut du SMIC, soit 6,83 €. L'employé est supposé sans ancienneté et garde un seul enfant de moins de 3 ans. L'AGED 1 correspond à la législation dans laquelle le plafond maximal de réduction d'impôt était de 6 900 € par an ; l'AGED 2 correspond au nouveau plafond de 10 000 € par an.

Hypothèse concernant l'AFEAMA : l'aide maternelle est employée à temps plein pour 260 jours dans l'année, avec un salaire brut journalier pour 8 à 10 heures de garde de 34,15 € (5 fois le SMIC horaire). Au-delà de ce salaire versé à l'employée, l'AFEAMA n'est plus active.

Hypothèse concernant la crèche : les calculs correspondent au tarif d'une place en crèche collective traditionnelle (les coûts associés aux crèches familiales, parentales et haltes-garderies sont sensiblement différents). La crèche accueille l'enfant à plein temps. Le montant à payer par enfant dépend d'une part du revenu de la famille, d'autre part du nombre d'enfants à charge. Les tarifs sont les suivants : pour 1 enfant à charge, le coefficient 0,006 est appliqué au revenu mensuel déclaré ; pour 2 enfants à charge, le coefficient est de 0,005 ; pour 3 enfants il est de 0,004 ; pour les familles de plus de 3 enfants il est de 0,003. Par ailleurs, il existe des tarifs journaliers plancher (3,08 € par jour par enfant) et plafond (28,5 € par jour par enfant).

Commentaires du tableau : l'emploi d'une personne à domicile est le moyen le plus cher de faire garder un enfant pour la collectivité. Le coût d'une place en crèche reste assez important : ceci est principalement dû aux normes de fonctionnement. En revanche, l'assistante maternelle semble la solution la moins onéreuse pour la collectivité (les normes y sont plus souples). Les calculs sont faits à partir de salaires fictifs offerts aux employées (assistantes agréées et non). Ils ont été imputés en fonction des pratiques actuelles du marché. Or ce marché est de plus en plus tendu.

Sources : Calculs de l'auteur, Ministère des Finances (http://www2.finances.gouv.fr/calcul_impot/2002/simplifie/calc_s_p01.htm) ; <http://www.service-public.fr/> ; Ministère de l'emploi de la solidarité et de la famille ; Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris (séances des 23 et 24 septembre 2002 ; Direction de l'action sociale pour l'enfance et de la santé ; Urssaf (<http://www.declaration.urssaf.fr/>)).

À cela s'ajoutent des raisons économiques : dans la plupart des cas, la femme est la moins bien rémunérée du couple, si bien que l'arbitrage financier du ménage se fait aux dépens de son activité. Or, plus les femmes interrompent leur activité, plus leurs salaires ainsi que les types d'emploi auxquels elles ont accès en sont affectés. Ce cercle vicieux en fait les candidates idéales aux congés parentaux et, de ce fait, les victimes d'inégalités sur le marché du travail. L'APE est un

exemple caractéristique de cet engrenage. Cette aide consiste à offrir 480 euros par mois au parent qui arrête de travailler pour s'occuper du deuxième enfant jusqu'à ses 3 ans. 97,6 % des bénéficiaires sont des femmes. La version à taux partiel concerne davantage des femmes qualifiées de catégories sociales aisées, dont le conjoint a généralement des revenus élevés (Asfa, 1999) ; en effet, cette formule implique le paiement d'un mode de garde pendant les jours de travail, ce qui la rend peu intéressante pour les personnes ayant un salaire faible ; l'APE à taux partiel (240 euros pour un temps de travail compris entre 50 et 80 % du temps complet) ne permet pas de compenser la perte de revenu salarial, mais elle permet de mieux concilier vie familiale et professionnelle. L'APE à taux plein s'adresse plus particulièrement à des personnes ayant des revenus plus modestes, les femmes qualifiées ayant plus à perdre à cesser leur activité que les non-qualifiées ; les allocataires à taux plein sont le plus souvent situées dans des zones rurales ou de petites agglomérations sous-équipées en modes de garde, qui n'ont pas d'autre alternative que l'interruption de leur carrière (Asfa, 1999).

La réforme de l'APE en 1994 (encadré) a marqué une nette rupture dans l'évolution du taux d'activité des mères de deux enfants. Au terme des trois ans de versement, celles qui avaient une situation stable ont pu retrouver leur emploi initial ; pour d'autres, la reprise d'une activité a été facilitée par le dynamisme du marché du travail à la fin des années 1990, mais cela est loin d'être assuré pour celles qui sortiront du dispositif en période d'aggravation du chômage ; enfin, certaines n'ont pas pu retrouver un emploi. Globalement, l'APE offerte dès le deuxième enfant a favorisé le retour au foyer des femmes peu qualifiées, dont la situation initiale sur le marché du travail était précaire (chômage, emploi temporaire...). Parallèlement à l'APE, l'ARAF (l'aide à la reprise d'activité des femmes¹²) a été introduite en 2000. Elle consiste à encourager les mères à reprendre une activité après une longue période d'interruption (lorsqu'elles perçoivent le RMI,

12. En 2000-2001, 7 622 451 euros ont été attribués pour le financement de l'ARAF (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Action en faveur des droits des femmes, PLF 2002).

Dispositif actuel des aides à la garde d'enfant

Les dépenses d'action sociale concernant la petite enfance (aide aux modes de garde collectifs) ont augmenté en moyenne de 9,4 % par an entre 1994 et 1999 en métropole, contre 21 % pour les prestations de la branche famille (aides à la garde individuelle).

Les investissements en structures publiques s'élèvent à moins de 900 millions d'euros. En termes de dépenses publiques, l'APE et l'APJE sont en tête avec, en 2000, des montants de 2,8 milliards d'euros chacun ; elles sont suivies de l'AFEAMA avec 1,7 milliard d'euros. L'AGED ne représente que 135 millions d'euros. Les réductions d'impôt ne sont pas incluses dans ces chiffres. Or les avantages fiscaux associés à l'emploi d'une personne à domicile, qui ne concernent pas uniquement la garde des enfants, se montent à 1,3 milliard d'euros.

Les modes de garde individuels

APE (Allocation parentale d'éducation) : cette prestation est versée lorsque l'un des parents cesse (ou réduit) son activité professionnelle pour élever au moins deux enfants (trois enfants avant la réforme de l'APE en 1994), dont l'un a moins de 3 ans. Une allocation réduite est versée dans le cas d'activité à temps partiel. Le montant versé varie de 484,96 euros par mois pour une APE taux partiel à 242,5 euros pour une activité comprise entre 50 et 80 %.

AFEAMA (Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) : cette aide est accordée pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée pour la garde d'un enfant de moins de 6 ans. Elle contient deux volets : d'une part la prise en charge des cotisations sociales patronales et salariales (le salaire journalier ne devant pas excéder 34,15 euros), d'autre part une majoration AFEAMA dont le montant varie de 130,9 euros à 199,78 euros selon le nombre d'enfants à charge et le revenu net catégoriel de la famille.

AGED (Allocation de garde d'enfant à domicile) : elle correspond à une prise en charge de 75 % des cotisations associées au salaire des employés de maison lorsque l'enfant a moins de 3 ans, avec un plafonnement à 1 548 euros par trimestre pour un revenu annuel net catégoriel inférieur à 34 744 euros (au-delà, le taux est de 50 %, plafonné à 1 032 euros par trimestre). Elle s'accompagne d'une réduction du montant d'impôt offerte dans le cadre plus général des aides fiscales accordées pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui s'élève à 50 % des dépenses engagées dans la limite de 6 900 euros (10 000 euros pour 2003).

APJE (Allocation pour jeune enfant) : elle est attribuée sous condition de ressources dès le cinquième mois de grossesse

jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Le plafond de ressources varie de 22 886 euros de revenu catégoriel annuel à 30 506 euros selon le nombre d'enfants à charge. Par ailleurs, ces plafonds sont réduits dans le cas d'un ménage mono-actif. Le montant de l'allocation est de 156,30 euros par mois.

ADA (Allocation d'adoption) : elle est versée sous condition de ressources jusqu'aux 21 mois de l'enfant. Son montant et les plafonds de revenus sont les mêmes que ceux définis pour l'APJE.

Les modes de garde collectifs

Crèches collectives traditionnelles : elles sont conçues pour accueillir une cinquantaine d'enfants soit à proximité du domicile des parents (crèche de quartier), soit sur le lieu de travail des parents (crèche de personnel).

Crèches parentales : elle s'inscrivent dans une logique particulière, dans la mesure où elles sont gérées par les parents qui s'occupent à tour de rôle des enfants, sous la direction de personnels qualifiés. Les parents qui choisissent ce mode de garde doivent de facto se libérer une journée par semaine.

Crèches familiales : les enfants sont accueillis au domicile de l'assistante maternelle agréée rémunérée par la collectivité locale (à la différence des assistantes maternelles libérales dont l'emploi donne droit à l'AFEAMA). Elles sont supervisées et gérées comme des crèches collectives.

Halte-garderies : elles accueillent les enfants de moins de 6 ans de façon discontinue au cours de la journée, permettant aux parents inactifs ou à temps partiel de se libérer. Elles peuvent être traditionnelles ou parentales.

Les normes imposées aux établissements collectifs : le décret du 1^{er} août 2000 impose des normes strictes au fonctionnement des structures d'accueil collectif. Par exemple, une crèche collective accueillant 50 enfants doit être dirigée par un médecin ou une puéricultrice d'au moins cinq ans d'expérience. Si la capacité d'accueil est de 60 places, la présence d'un directeur adjoint (puéricultrice, infirmier, éducateur de jeunes enfants d'au moins deux ans d'expérience) est exigée. En outre, le concours régulier d'un médecin pédiatre est obligatoire. Le personnel d'encadrement des enfants doit être titulaire du diplôme d'État d'éducateur d'enfants, du diplôme professionnel de puériculture ou d'une qualification arrêtée par le Ministère des affaires sociales. Le taux d'encadrement ne doit pas être inférieur à 1 professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et 1 pour 8 enfants qui marchent. Toute création de crèche doit s'accompagner d'un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants.

l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation d'insertion ou l'allocation parent isolé) ; cette incitation financière reste bien maigre (460 euros annuels forfaitaires pour celles ayant un enfant non scolarisé), mais le principe est là. L'association de ces deux mesures (l'une consistant à les exclure du marché du travail et l'autre à les inciter à y retourner) reflète les hésitations de l'intervention publique concernant les femmes, l'emploi et la famille. Au total, si les femmes qualifiées peuvent obtenir des moyens leur permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle, les femmes peu qualifiées n'ont pas de choix réel, le retour au foyer étant souvent la solution la plus attractive financièrement.

Pourquoi réformer le système ?

Malgré la diversification des possibilités d'accueil des jeunes enfants, le système actuel n'offre pas de véritable choix, dans la mesure où les modes de garde ne sont pas répartis uniformément sur le territoire et où ils ne sont pas accessibles financièrement à tous les ménages. Les réductions d'impôts et les aides locales diverses accentuent ces iniquités et l'opacité du système. En caricaturant, les ménages pauvres habitant en zone rurale n'ont pas de places en crèche faute d'investissements suffisants et doivent se rabattre sur le retrait du marché du travail de la mère, alors qu'un ménage riche habitant en zone urbaine pourra soit obtenir une place en crèche, soit, n'étant pas prioritaire, recourir à l'emploi d'une personne à domicile. L'accès à l'emploi des femmes peu qualifiées est découragé et les besoins des parents ne sont pas satisfaits. Le recours au multi-accueil (combinaison de solutions formelles et informelles) est fréquent. Les parents les plus en difficulté pour trouver un mode de garde sont ceux dont l'enfant a un handicap ou ceux qui ont des horaires de travail atypiques. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'ils n'ont pas les moyens de recourir à une aide à domicile (cassier(ère)s, employé(e)s de nuit...). Sur ce marché marqué par une insuffisance de l'offre, il est souvent plus difficile de trouver une possibilité d'accueil à temps partiel en crèche ou chez une assistante maternelle.

Pour limiter la complexité du système existant, le programme électoral de Jacques Chirac comportait une proposition de réforme globale de l'ensemble des aides à la garde des jeunes enfants. Le Ministre délégué à la Famille, Christian Jacob, sans en préciser les modalités exactes, en a donné les contours. En attendant la décision finale, nous proposons d'évaluer succinctement plusieurs scénarios.

Le gouvernement propose de créer une « prestation d'accueil du jeune enfant », PAJE. Il s'agirait d'une allocation unique versée sans condition de ressources ni aucune exigence concernant la situation des parents sur le marché du travail, pour couvrir le coût du mode de garde de l'enfant choisi librement. D'après les déclarations du Ministre¹³, le montant, qui n'est pas définitivement fixé, devrait se situer autour de 450 euros par mois (proche du montant mensuel de l'APE à

taux plein). Aucune information concernant la durée du versement n'est disponible. Nous supposons qu'elle s'étend jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Elle remplacerait entièrement l'APE, l'AGED, l'AFEAMA, l'APJE. En revanche, rien n'est dit quant aux réductions d'impôt pour frais de garde et pour l'emploi d'une personne à domicile.

Des crédits d'impôt seraient offerts aux entreprises qui innovent pour les familles, en finançant des crèches d'entreprises (ou inter-entreprises), ou en offrant des possibilités d'aménagements des horaires afin de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Enfin, le statut des assistantes maternelles devrait être revalorisé pour être plus attractif.

Quel coût pour ces réformes ?

L'évaluation de la PAJE ne peut être effectuée que sous des hypothèses particulières d'application. Si cette mesure doit permettre de couvrir le coût de garde d'un enfant âgé de moins de 3 ans, elle concerne alors plus de 2,21 millions d'enfants. L'Etat devrait dans ce cas verser 450 euros par mois, soit 5 400 euros par an, pour chaque enfant. Ceci porte le coût global de la mesure à presque 12 milliards d'euros par an. Les mesures supprimées en compensation s'élèvent à 7,4 milliards d'euros. Comment financer les 4,6 milliards d'euros restants ? Dans *Le Monde* du 26 août 2002, Christian Jacob affirme que cette réforme doit coûter le moins cher possible. Créée à coût constant par rapport aux aides existantes, elle ne devrait pas à terme dépasser l'excédent dégagé par la branche famille. Cette dernière était excédentaire en 2001 de 1,7 milliard d'euros. L'utilisation de ce fonds pour financer une partie de la mesure n'est cependant qu'hypothétique étant donné les problèmes de financement de la Sécurité sociale, les autres branches déficitaires pouvant être financées par cet excédent. Le débat sur cette question reste ouvert.

Ainsi, si l'on s'en tient aux chiffres actuels, il reste à trouver environ 3 milliards d'euros. À ce stade, la réforme n'est donc pas applicable. Néanmoins, des ajustements pourraient être envisagés pour la rendre accessible¹⁴, soit en réduisant le nombre de bénéficiaires, soit en diminuant le montant versé par famille.

À coût constant (excédent de la branche famille compris), si le montant de l'allocation était maintenu à 450 euros par mois, le nombre de bénéficiaires ne devrait pas dépasser 1,7 million. Sur quelle base réduire le nombre d'allocataires ? Quelles conditions d'éligibilité introduire pour cela ? Si l'allocation n'était versée qu'aux familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans (soit 2 043 378), le nombre de bénéficiaires ne serait pas suffisamment réduit. En outre, dans ce cas, la mesure ne permettrait pas aux ménages ayant deux enfants de moins de 3 ans de les faire garder. Par ailleurs, cela supprimerait le caractère universel de la prestation souhaité par le gouvernement. Le problème du financement de la réforme n'est donc pas résolu.

Étant donnée l'enveloppe de 9,1 milliards d'euros pour maintenir l'universalité de la mesure, le montant versé par famille devrait être d'environ 340 euros par mois par enfant de moins de 3 ans. Dans ce cas, l'allocation serait inférieure au montant versé pour une APE à taux plein d'environ

13. *La Tribune* du 23 août 2002.

14. La suppression des avantages fiscaux liés à l'emploi d'une personne à domicile (1,3 milliard d'euros) et de ceux associés aux déductions pour frais de garde (0,2 milliard d'euros) ne suffirait pas à financer cette proposition.

100 euros par mois. Elle ne permettrait de couvrir que très partiellement les frais de garde.

La PAJE ne semble donc pas applicable telle quelle. Supposons qu'une solution soit trouvée (réelle volonté politique et moyens accrus accordés à la politique familiale) ou que l'alternative du montant plus faible soit adoptée. En quoi améliore-t-elle la situation actuelle ?

Les effets potentiels d'une allocation unique : un bilan contrasté

Incontestablement, la réforme offrirait une simplification drastique du système. Le dispositif deviendrait transparent et les arbitrages pour les ménages seraient facilités grâce à une information plus complète obtenue sans coût. Si la réforme s'accompagnait de l'abandon total des diverses réductions d'impôt, non seulement le système serait plus lisible, mais il serait plus juste du fait de la suppression des effets dégressifs. Mais le gouvernement ne s'est pas engagé dans cette voie ; la réforme y perd donc en justice et en simplification.

Étant donné le projet de décentralisation, il semble peu probable qu'un pas soit fait vers l'abrogation des aides locales. Ces dernières conduisent à une disparité importante entre ce que peuvent offrir des collectivités locales riches et pauvres (par exemple Paris versus Sarcelles).

Les effets sur l'emploi de la PAJE seraient potentiellement plus favorables à l'activité féminine que l'APE, dans la mesure où aucun retrait du marché du travail n'est exigé. Ainsi, les parents percevraient pleinement l'allocation, qu'ils travaillent ou non. Néanmoins, la prestation unique valoriserait clairement les femmes inactives initialement. De plus, si elle s'avérait insuffisante pour couvrir le coût de la garde pour les ménages modestes, le membre du couple le moins rémunéré pourrait être encouragé à se retirer du marché du travail.

Les effets redistributifs d'une telle mesure dépendent des modalités exactes d'application. Appliquée à tout le dispositif, la PAJE supprimerait toute progressivité dans la tarification du système (tableau 2). Le coût pour les ménages les plus riches qui employaient une personne à domicile augmenterait peu (moins de 100 euros par mois). En revanche, les ménages modestes qui utilisaient la crèche verraient leurs frais de garde augmenter considérablement, d'environ 400 euros par mois selon leur situation. Avec ce système, le mode de garde le moins cher serait l'assistante maternelle (autour de 600 euros par mois). Le coût de la garde d'enfant, rendu quasi-forfaitaire quel que soit le mode choisi, conduirait à un dispositif inéquitable, puisque certaines familles n'auraient pas les moyens financiers de faire garder leur enfant. De ce fait, le choix se porterait sur le retrait du marché du travail de l'un des parents, plus probablement la mère. Les femmes faiblement qualifiées seraient alors incitées à cesser leur activité jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Leur réinsertion dans l'emploi serait alors

problématique, comme l'a montré l'expérience de l'APE¹⁵. Dans ce scénario, tous les bénéficiaires actuels seraient perdants (pour une politique d'aide à la garde d'enfant aussi coûteuse pour la collectivité) ; seules les mères n'ayant jamais travaillé ou les parents utilisant des modes de garde informels gratuits (les grands-parents par exemple) y gagneraient.

Si la tarification progressive des crèches était conservée et que l'allocation unique ne s'appliquait qu'aux autres modes de garde, alors la crèche deviendrait le système le moins cher. Dans ce cas, les ménages modestes pourraient avoir accès à une possibilité de garde, mais la demande de places en crèche risquerait d'exploser. Ainsi, sans investissement supplémentaire en infrastructures publiques, trouver une place en crèche serait de plus en plus difficile. Associé au nombre soutenu de naissances en France, le marché des modes de garde deviendrait de plus en plus tendu. L'excès de demande pourrait conduire à une augmentation des tarifs des assistantes maternelles et des employées à domicile (« de qualité » tout au moins). Quoi qu'il en soit, cette proposition n'offrirait pas de « vrai choix du mode de garde » : les ménages « aisés » désirant une place en crèche risqueraient de ne pas en trouver et devraient opter pour une autre possibilité, en fonction des disponibilités du marché, et les ménages modestes ne pourraient espérer que la crèche ou opter pour le retrait du marché du travail de l'un des parents. Là encore, les conséquences de cette allocation, apparemment non discriminatoire, ne seraient pas sans risque pour l'emploi des femmes. Les inégalités sur le marché du travail seraient sans nulle doute renforcées.

L'introduction d'incitations fiscales aux entreprises à participer au financement de crèches d'entreprises pourrait désengorger le marché en satisfaisant une partie de la demande. Mais, premièrement son coût est difficile à évaluer. Deuxièmement, elle accentuerait la complexité du système fiscal en alimentant la nébuleuse des avantages fiscaux déjà existants. Troisièmement, ces places en crèche supplémentaires ne seraient accessibles que pour les salariés des entreprises participantes, ce qui pose une fois de plus la question de l'égalité d'accès. Enfin, elle ne serait pas positive du point de vue du bien-être de l'enfant puisqu'elle supposerait le plus souvent des temps de transport accrus pour l'enfant. Cette substitution partielle de l'investissement privé à l'investissement public n'est pas une solution aussi avantageuse qu'elle paraît.

Quelles alternatives ?

La réforme telle qu'elle est évoquée peut donc être difficilement appliquée. Les arbitrages sont complexes et les effets indirects difficiles à évaluer. En période de restriction budgétaire, les solutions ne peuvent être que partielles. Une première nécessité apparaît, celle d'accroître l'investissement public afin d'augmenter la capacité d'accueil sur l'ensemble du territoire des établissements collectifs. Cette solution permettrait de réduire à la fois les inégalités géographiques et sociales grâce à la tarification progressive. Le coût pour la collectivité d'un investissement de masse paraît certes très élevé, mais il pourrait être financé par un recentrage des budgets actuels dans cette direction. En outre, en offrant des disponibilités d'accueil plus larges, l'emploi des femmes ne

15. En outre, les femmes seraient alors de nouveau pénalisées dans leur carrière et leur progression de salaire, avec toutes les conséquences que cela implique en termes d'accès aux droits sociaux. Dans le cas de l'APE, les CAF participent au paiement des cotisations vieillesse pendant la période du versement. Qu'en serait-il de l'allocation unique ?

pourrait être que facilité relativement à la situation actuelle. Il s'agit donc d'un investissement public qui va dans le sens de l'objectif européen d'augmentation des taux d'emploi¹⁶.

Cette évaluation succincte du système de garde en France soulève le débat plus général du rôle de l'État envers les familles. D'une part, les parents devraient pouvoir avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent ; la collectivité via les transferts publics vers les familles, prend alors à sa charge une partie du coût engendré par la présence des enfants¹⁷. D'autre part,

concernant le dilemme travail/famille, chacun des parents devrait pouvoir, selon son désir, cesser de travailler pour s'occuper de son enfant. Cependant, pour que cet arbitrage ne se fasse pas aux dépens de l'un des deux sexes¹⁸, l'État devrait assurer une parfaite égalité d'accès et de traitement sur le marché du travail pour les deux parents. C'est loin d'être le cas aujourd'hui en France : d'un côté une proportion importante de femmes inactives souhaiteraient travailler (60 %)¹⁹ (ceci principalement afin d'obtenir un statut social et non pas pour des considérations financières, DARES, 1998), et de l'autre des inégalités salariales importantes entre hommes et femmes persistent (Meurs et Ponthieux, 2000).

Il est donc nécessaire d'enrayer l'engrenage qui conduit à ce que la femme soit systématiquement le travailleur secondaire du couple. Seules des politiques publiques actives peuvent inverser cette tendance. Par exemple, pour ce qui concerne la politique familiale, l'instauration de congés parentaux plus courts, individuels, non transférables et dont l'indemnisation serait reliée au salaire du bénéficiaire, pourrait être un moyen de permettre aux parents qui le souhaitent de consacrer plus temps à leurs enfants sans pour autant pénaliser l'emploi des femmes. Ces mesures encourageraient les pères à prendre ce type de congés, ce qui rééquilibrerait partiellement la situation sur le marché du travail ■

16. « Les États membres devraient envisager de fixer des objectifs nationaux d'augmentation du taux d'emploi, de façon à contribuer aux objectifs européens globaux visant à atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi total de 70 % et un taux d'emploi supérieur à 60 % pour les femmes » (Journal Officiel des Communautés européennes 24.01.2001).

17. En France, la politique familiale est très généreuse mais elle ne couvre qu'une partie du coût de l'enfant.

18. Aux dépens des pères qui souhaiteraient élever leurs enfants mais qui, pour des raisons économiques, doivent maintenir leur niveau d'activité et aux dépens des mères qui souhaiteraient poursuivre leur carrière mais qui l'arbitrage financier du ménage conduit au retour à la maison.

19. Le plus souvent, elles ont cessé leur activité professionnelle pour élever leur enfant.

À paraître



Parution le 30 janvier 2003
128 p., 7,95 euros

L'économie française 2003 *Sous la direction de Françoise Milewski*

La croissance en France s'est avérée très faible en 2002 : moins de 1 %. Le ralentissement date du printemps 2001 et toute l'Europe a été concernée. Le tassement de la demande interne et celui des exportations se sont enchaînés. La France a continué de faire un peu mieux que la moyenne, mais l'écart est désormais ténu.

Le choc de septembre 2001 est intervenu dans cette situation où le retournement des perspectives de croissance avait déjà eu lieu. Un choc dans ce contexte a eu des effets amplifiés, tant aux États-Unis qu'en Europe. La crise boursière a été renforcée par la dégradation de la situation financière des entreprises.

Les politiques économiques ont en partie corrigé les tendances spontanées, mais de manière différente de part et d'autre de l'Atlantique, si bien que la croissance américaine a de nouveau dépassé celle de l'Europe en 2002.

L'on sait depuis longtemps combien, dans un contexte conjoncturel de montée des risques

et d'anticipations défavorables, il est important que les autorités publiques montrent leur volonté de soutenir les demandes intérieures et réduisent ainsi l'incertitude.

L'analyse du présent de l'économie française, par l'éclairage qu'elle apporte, est un élément de réponse aux questions sur la dynamique en cours. Cet ouvrage, dans une première partie, analyse l'économie française dans toutes ses composantes, en situant l'année 2002 dans les évolutions de longue période. La seconde partie propose des analyses de certains thèmes, qui constituent des aspects majeurs des débats actuels, en particulier de politique économique européenne : la position de la France en Europe ; la Banque centrale européenne et l'euro ; le Pacte de stabilité et de croissance ; la Convention et la réforme des institutions européennes. Enfin, chronologie et base de données viennent compléter les commentaires.